Naciones Unidas S/2005/158



Consejo de Seguridad

Distr. general
11 de marzo de 2005
Español
Original: francés/inglés

Carta de fecha 11 de marzo de 2005 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General

Tengo el honor de presentar a la consideración de los miembros del Consejo de Seguridad el informe de la misión de evaluación que envié a Burundi, conforme a su solicitud (véase S/2004/72), con el objetivo de estudiar la conveniencia y viabilidad de establecer una comisión internacional de investigación judicial, como se había dispuesto en el Acuerdo de Arusha para la paz y la reconciliación en Burundi, de 28 de agosto de 2000. La misión de evaluación visitó Burundi en mayo de 2004. Sin embargo, en su informe se recogen hechos y acontecimientos ocurridos después de la visita de la misión que eran pertinentes para la formulación de sus recomendaciones finales.

Habiendo recibido el mandato de estudiar la conveniencia y viabilidad de establecer una comisión internacional de investigación judicial para Burundi, la misión está convencida de la necesidad de que se establezca una comisión, aunque no necesariamente en la forma solicitada por el Gobierno de Burundi. Al examinar las posibles modalidades para el establecimiento de un mecanismo de rendición de cuentas que permita esclarecer la verdad, investigar los crímenes e identificar y llevar ante la justicia a los responsables de actos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra cometidos en Burundi desde su independencia, la misión tuvo en cuenta el Acuerdo de Arusha, las necesidades y expectativas de los burundianos, la capacidad del sistema de administración de justicia de Burundi, las prácticas y los principios establecidos de las Naciones Unidas y la viabilidad y factibilidad de las soluciones propuestas. En consecuencia, la misión recomienda que se establezca un mecanismo doble: un mecanismo de rendición de cuentas no judicial en forma de una comisión de la verdad, y un mecanismo de rendición de cuentas judicial en forma de una sala especial dentro del sistema de tribunales de Burundi.

A fin de evitar la creación y el funcionamiento de dos comisiones prácticamente idénticas, una comisión nacional de la verdad y la reconciliación y una comisión internacional judicial, la misión recomienda que se establezca una única comisión nacional de la verdad de composición mixta, con miembros nacionales e internacionales, que tenga como fundamento jurídico la Ley sobre el establecimiento de la comisión nacional de la verdad y la reconciliación en su forma enmendada. El hecho de que esa comisión de la verdad tenga un importante componente internacional aumentaría su objetividad, imparcialidad y credibilidad y, al mismo tiempo, fomentaría un sentimiento de "pertenencia" nacional debido a la participación de burundianos en el proceso de esclarecimiento de la verdad histórica y la búsqueda de la

05-26474 (S) 220305 230305

reconciliación nacional. Al recomendar que se establezca una sala especial dentro del sistema de tribunales nacionales de Burundi, la misión ha optado por un mecanismo judicial que esté ubicado dentro del territorio del país y que forme parte de su ordenamiento jurídico (un "tribunal dentro de otro tribunal"), con la intención de fortalecer el sector de administración de justicia en términos de recursos materiales y humanos y dejar un legado de normas internacionales de justicia y un cuerpo de jueces, fiscales, abogados defensores y funcionarios administrativos capacitados.

El Consejo recordará que durante el último decenio las Naciones Unidas establecieron tres comisiones de investigación a solicitud del Gobierno de Burundi. Cada una de ellas tenía un mandato limitado para investigar el asesinato del Presidente de Burundi el 21 de octubre de 1993 y las matanzas que ocurrieron posteriormente. Sin embargo, no se dio efecto jurídico ni práctico a ninguna de sus recomendaciones y ninguno de los órganos de las Naciones Unidas adoptó medida alguna al respecto. En su exhortación al Consejo de Seguridad para que pase a la acción, la misión afirma que "las Naciones Unidas no pueden seguir estableciendo comisiones de investigación y luego pasar por alto sus recomendaciones sin que ello suponga una merma considerable de la credibilidad de la Organización en su labor de promoción de la justicia y del Estado de derecho". Por mi parte, estoy completamente de acuerdo con esa conclusión.

Los miembros del Consejo de Seguridad, al examinar las recomendaciones formuladas por la misión de establecer un doble mecanismo de rendición de cuentas, deberán tener plenamente en cuenta los costos financieros de su establecimiento y la necesidad de que cuente con un mecanismo de financiación viable, a fin de garantizar una fuente segura, continua y sostenida de fondos durante el período en que realice sus labores.

Si el Consejo aprueba el informe y me da instrucciones de negociar su aplicación práctica, me propongo iniciar un proceso global de negociaciones con el Gobierno de Burundi y de consultas con diversos agentes nacionales y representantes de la sociedad civil, para asegurar que en el proceso de establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas de carácter judicial y no judicial se tengan en cuenta las opiniones y los deseos del pueblo de Burundi.

(*Firmado*) Kofi A. **Annan**

Informe de la misión de evaluación sobre el establecimiento de una comisión internacional de investigación judicial para Burundi

I. Introducción

1. En su carta de fecha 24 de julio de 2002 dirigida al Secretario General, el entonces Presidente de Burundi, Pierre Buyoya, solicitó que las Naciones Unidas establecieran una comisión internacional de investigación judicial para Burundi, tal como se había dispuesto en el Acuerdo de Arusha para la paz y la reconciliación en Burundi, de 28 de agosto de 2000. Atendiendo a esa solicitud, el 26 de enero de 2004 el Presidente del Consejo de Seguridad pidió al Secretario General que enviara a Burundi una misión de evaluación con objeto de estudiar la conveniencia y viabilidad de establecer esa comisión internacional (véase S/2004/72).

2. El mandato de la misión de evaluación aprobado por el Consejo de Seguridad (véase S/2004/72) figura en un anexo del presente informe. En virtud de su mandato, la misión estaba encargada de:

a) Precisar las modalidades y opciones para el establecimiento de una comisión internacional de investigación, remitiéndose al Acuerdo de Arusha, y examinar los criterios que podrían servir de fundamento para el proceso de paz y promovieran "la verdad y la reconciliación, asegurando al mismo tiempo que se hiciera justicia";

Con ese fin, la misión debía:

i) Evaluar los progresos realizados en la aplicación de las reformas del sector judicial previstas en el Acuerdo de Arusha y la capacidad del sistema judicial de Burundi para asumir, de manera imparcial y eficaz, el enjuiciamiento de los criminales, teniendo en cuenta en particular su capacidad para practicar investigaciones;

ii) Recomendar estructuras, en el marco de una comisión internacional, que surtieran efectos positivos duraderos en el sistema judicial de Burundi;

iii) Evaluar los progresos realizados en el establecimiento de una comisión nacional de la verdad y la reconciliación y las consecuencias de la ley por la que se concede inmunidad provisional a los dirigentes políticos que regresen del exilio;

b) Evaluar cuál sería al valor añadido de una comisión internacional de investigación en vista de los informes presentados por comisiones de investigación anteriores, en particular el informe Whitaker de 1985, el informe de las organizaciones no gubernamentales de 1994, el informe de los embajadores Siméon Aké y Martin Huslid de 1994-1995 y el informe de la Comisión Internacional de Investigación de 1996;

c) Determinar cuál podría ser la distribución de competencias entre la comisión nacional de la verdad y la reconciliación y la comisión internacional de investigación, en particular respecto de la complementariedad de sus responsabilidades en materia de investigación, la situación de las personas a las que tendrían que investigar y la cuestión de la amnistía;

d) En lo referente a las modalidades para el establecimiento de una comisión internacional de investigación, la misión estaba encargada de:

i) Estudiar la posibilidad de circunscribir la competencia temporal de dicha comisión;

ii) Evaluar la capacidad del Gobierno de Burundi para garantizar la seguridad de los miembros de la comisión y facilitar sus investigaciones;

iii) Determinar los medios logísticos y recursos humanos y financieros que necesitaría dicha comisión;

iv) Precisar las expectativas de las autoridades burundianas respecto de las conclusiones de la investigación y sus consecuencias prácticas, en particular el posible enjuiciamiento por los tribunales nacionales o una jurisdicción internacional.

3. La misión de evaluación visitó Burundi del 16 al 24 de mayo de 2004. La misión, dirigida por el Sr. Tuliameni Kalomoh, Subsecretario General de Asuntos Políticos, estaba integrada por representantes del Departamento de Asuntos Políticos, la Oficina de Asuntos Jurídicos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, y la Oficina del Coordinador de Asuntos de Seguridad de las Naciones Unidas. La misión también contó con la valiosa asistencia de los representantes de la Oficina de las Naciones Unidas en Burundi (UNOB), que acompañaron a los miembros de la misión durante su estancia en el país.

4. La misión celebró amplias consultas con representantes del Gobierno y de las autoridades locales, los partidos políticos y las autoridades judiciales y con dirigentes religiosos y de la sociedad civil. Antes de llegar a Burundi, la misión se reunió con el Sr. Jacob Zuma, Vicepresidente de Sudáfrica y Facilitador del proceso de paz de Burundi. Una vez allí, los miembros de la misión se reunieron con el Presidente, Sr. Domitien Ndayizeye, el Vicepresidente, Sr. Alphonse Marie Kadege, el Ministro de Buen Gobierno e Inspección General del Estado, el Presidente de la Asamblea Nacional y el Presidente del Senado, el Ministro de Justicia, el Ministro de Seguridad Pública, el Ministro del Interior, el Ministro de Derechos Humanos, Reformas Institucionales y Relaciones con el Parlamento, el Ministro de Relaciones Exteriores y Cooperación y el Presidente de la Comisión Gubernamental de Derechos Humanos. La misión también sostuvo consultas con dos ex Presidentes de Burundi, el Sr. Sylvestre Ntibantuganya y el Sr. Jean-Baptiste Bagaza, con dirigentes de los partidos políticos y movimientos armados políticos, representantes de la comunidad musulmana de Burundi y, a su regreso a Nueva York, con representantes de la Conferencia Episcopal. La misión se reunió también con el equipo de las Naciones Unidas en Burundi, el Representante Especial del Presidente de la Comisión de la Unión Africana, miembros del Comité de Supervisión de la Aplicación del Acuerdo de Arusha y del cuerpo diplomático, representantes de organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales y con un grupo de repatriados y expertos (profesores de derecho, abogados defensores e historiadores).

5. La misión visitó las sedes de varios tribunales y se reunió con las autoridades judiciales y con juristas, entre ellos el Fiscal General, el Vicepresidente y otros magistrados del Tribunal Supremo, los magistrados del Tribunal Constitucional, el Tribunal de Apelaciones y el Tribunal Superior (*Tribunal de grande instance*). Asimismo, se reunió con el Presidente del Tribunal Militar, el Director de la Policía Judicial, algunos miembros del Colegio de Abogados y con las autoridades penitenciarias de la Cárcel Central de Mpimba. Además de Bujumbura, la misión visitó el poblado de Gitega, donde se reunió con el Gobernador y el Comandante Militar de

la región de Gitega, visitó el Tribunal Superior y se reunió con su Presidente y con el Fiscal General.

6. En el informe de la misión figuran los hechos y acontecimientos que tuvieron lugar en el período transcurrido entre la visita de la misión de evaluación y la presentación de su informe, y que se tomaron en cuenta para reformular algunas de las recomendaciones a fin de adaptarlas a la evolución de la situación en Burundi. Sin embargo, el contexto político que se describe a continuación refleja la situación imperante en el momento de la visita de la misión al país; los acontecimientos políticos que se han sucedido desde entonces figuran en los informes posteriores del Secretario General sobre la Operación de las Naciones Unidas en Burundi.

II. El contexto político y las expectativas de los burundianos

7. En el momento en que se produjo la visita de la misión, se habían producido demoras en la aplicación del Acuerdo general de cesación del fuego, firmado el 16 de noviembre de 2003 por el Gobierno de Transición y el Consejo Nacional para la Defensa de la Democracia-Fuerzas para la Defensa de la Democracia (CNDD-FDD) (Nkurunziza). Pese a los gestiones que se habían hecho para alentar a las Fuerzas Nacionales de Liberación (Rwasa), el único movimiento armado que no participaba en el proceso de paz, éste se negó a entablar negociaciones serias con el Gobierno de Transición.

8. La visita de la misión tuvo lugar cinco meses antes del final del período de transición y de las elecciones previstas para el 31 de octubre de 2004. En opinión de muchos de sus interlocutores, el desafío inmediato más importante era mantener el calendario para las elecciones. Según el Acuerdo de Arusha, el período de transición concluiría con la celebración de elecciones locales, parlamentarias y presidenciales. Se informó a la misión de que, a pesar del corto plazo restante hasta las elecciones, apenas se había avanzado en el proceso electoral desde la publicación del último informe del Secretario General (S/2004/210). No se había promulgado ninguna de las leyes electorales fundamentales (la constitución para el período posterior a la transición, el código electoral, la ley de partidos políticos y la ley de reorganización de la administración comunal) ni se habían iniciado las actividades preparatorias, entre ellas una campaña de educación cívica, la inscripción de los votantes y el establecimiento de una comisión electoral independiente.

9. La misión observó que el plazo para la celebración de las elecciones se había convertido en un serio motivo de discordia entre los protagonistas del proceso político burundiano. Si bien el Frente para la democracia en Burundi (FRODEBU) y todos los demás miembros de la alianza de siete partidos predominantemente hutus, así como el CNDD-FDD (Nkurunziza) exigieron que se respetara el calendario de las elecciones, el grupo de 10 partidos políticos con mayoría tutsi había planteado numerosas condiciones que debían cumplirse antes de celebrar las elecciones. Muchos de los interlocutores de la misión expresaron preocupación por el hecho de que, si se prolongaba la situación de estancamiento y no se celebraban elecciones antes del plazo previsto para el fin de la transición, todas las instituciones existentes perderían su legitimidad, lo que llevaría a un callejón sin salida desde el punto de vista constitucional. Sin embargo, mientras algunos consideraban que las elecciones no serían libres ni imparciales si no se abordaba la cuestión de la impunidad, otros opinaban que era preferible esperar hasta después de las elecciones.

10. Algunos partidos políticos subrayaron que, para celebrar elecciones creíbles e imparciales en condiciones de seguridad, era necesario resolver una serie de cuestiones de importancia crítica, entre las que mencionaron el desarme, la desmovilización de los ex combatientes y la reforma del sector de seguridad.

11. Todos los interlocutores acogieron con entusiasmo la visita de la misión, aunque muchos de ellos lamentaron que el Consejo se hubiera demorado tanto en responder a la solicitud y destacaron que, en lugar de examinar la conveniencia del establecimiento de la comisión, la misión debería más bien considerar su viabilidad o las modalidades técnicas para su establecimiento. Todos los interlocutores, incluido el Facilitador, destacaron unánimemente la necesidad urgente de instituir la comisión. Señalaron que sólo una comisión formada por expertos internacionales sería capaz de esclarecer las "disputas de sangre" entre los burundianos que constituían la causa profunda del conflicto. Los interlocutores de la misión aseguraron que la comisión recibiría pleno apoyo en el desempeño de sus tareas y que sus conclusiones serían aceptadas por todos por su independencia e imparcialidad. Expresaron igualmente su opinión de que la competencia temporal de la comisión debería seguir siendo la convenida en el Acuerdo de Arusha (de 1962 a 2000), a la vez que reconocieron que algunos períodos (1965, 1972, 1988 y 1993) se habían caracterizado por una mayor intensidad de los crímenes que otros. La manzana de la discordia entre los burundianos era la definición de una fecha para establecer la comisión. Si bien algunos partidos políticos (fundamentalmente con mayoría tutsi) creían firmemente que el establecimiento de la comisión debía ser una condición previa para la celebración de las elecciones, otras agrupaciones (el FRODEBU y el CNDD-FDD (Nkurunziza)) consideraban que las elecciones debían celebrarse en la fecha prevista y advirtieron que una comisión de ese tipo agudizaría la inestabilidad política.

12. En una sociedad dividida por motivos étnicos, en la que apenas hay acuerdo sobre algunas de las cuestiones relacionadas con los principales acontecimientos ocurridos en Burundi desde su independencia en 1962, hay apoyo unánime al establecimiento de una comisión internacional de investigación judicial que se encargue de esclarecer la verdad e investigar los crímenes y, si se determina que éstos constituyen genocidio, crímenes de guerra u otros crímenes de lesa humanidad, que ponga en marcha el proceso para establecer un tribunal penal internacional.

13. En una gestión paralela a las consultas, la misión se reunió con uno de los autores del proyecto "Relación de la historia de Burundi", dirigido por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). El proyecto tuvo su origen en la Conferencia sobre la historia de Burundi, convocada en 1997 por la UNESCO, en la que participaron unos 30 expertos burundianos de diferentes tendencias políticas, y que fue presidida conjuntamente por el Sr. Amadou Toumani Touré, actual Presidente de Malí, y el Sr. Mohamed Sahnoun, actual Asesor Especial del Secretario General para África. Concebido en el espíritu del Acuerdo de Arusha[1], el proyecto tenía por objeto establecer una relación oficial, científica y convenida de la historia de Burundi desde sus orígenes hasta el año 2000.

---

[1] En el artículo 8 del protocolo I del Acuerdo de Arusha se establecen los principios y las medidas relativos a la reconciliación nacional. En el apartado c) del párrafo 1 se dispone lo siguiente:

> "La Comisión [Nacional de la Verdad y la Reconciliación] también se encargará de esclarecer toda la historia de Burundi, remitiéndose a la época más antigua posible a fin de informar a los burundianos sobre su pasado. *Esa investigación esclarecedora tendrá por objeto reescribir la historia de Burundi para que todos los burundianos puedan interpretarla de igual manera*" (la cursiva es nuestra).

El contenido se dividió por períodos entre unos 50 autores, tanto burundianos como extranjeros, expertos en historia, geografía, lingüística y antropología. El proyecto, patrocinado por la UNESCO y la Agencia Intergubernamental de la Francofonía, contó con la asistencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la UNOB y la cooperación del Gobierno de Burundi, y se financió mediante contribuciones voluntarias. Tomando como base la premisa de que una mejor comprensión común de la historia de Burundi contribuiría a la paz y la reconciliación nacional, el objetivo fundamental del proyecto era proporcionar un instrumento didáctico para la enseñanza primaria y secundaria y un manual de historia para el público en general.

14. En su afán por llegar a la verdad, los burundianos albergaban la esperanza de que el proyecto no sólo permitiría obtener un recuento completo y verdadero de su historia desde la independencia, realizado por una autoridad internacional creíble, independiente e imparcial, sino también, y quizás aún más importante, ayudaría a erradicar la impunidad y lograr que los responsables de los crímenes cometidos rindieran cuentas de sus actos. La verdad y la justicia, a su modo de ver, estaban indisolublemente ligadas, y esa vinculación también era indispensable para la reconciliación nacional.

III. El carácter y el valor añadido de una comisión internacional de investigación judicial

15. En el Acuerdo de Arusha se preveía que las Naciones Unidas establecieran una comisión internacional de investigación judicial sobre el genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad, con el mandato de:

a) Investigar y determinar los hechos ocurridos durante el período comprendido desde su independencia hasta la fecha de la firma del Acuerdo;

b) Calificar los hechos;

c) Establecer las correspondientes responsabilidades;

d) Presentar su informe al Consejo de Seguridad;

e) Servirse de todos los informes existentes al respecto, particularmente el informe Whitaker de 1985, el informe de las organizaciones no gubernamentales de 1994, el informe de los Embajadores Siméon Aké y Martin Huslid de 1994-1995 y el informe de la Comisión Internacional de Investigación de 1996 (párrafo 10 del artículo 6 del protocolo I).

16. Con un mandato de esclarecer la verdad, calificar los crímenes y establecer quiénes eran responsables por ellos, la comisión propuesta tendría las características tanto de un mecanismo de búsqueda de la verdad como de mecanismo judicial o cuasi judicial de rendición de cuentas.

17. De establecerse, esa comisión internacional de investigación sería la más reciente de una serie de misiones y comisiones internacionales de investigación creadas en el último decenio para Burundi, a solicitud del Gobierno y en cumplimiento de un mandato del Consejo de Seguridad. Por consiguiente, habría que examinar su valor añadido a la luz de los resultados obtenidos por las comisiones anteriores, su utilidad y sus repercusiones en la sociedad de Burundi.

18. Las tres comisiones internacionales para Burundi establecidas por las Naciones Unidas fueron las siguientes: la Misión Preparatoria de determinación de los hechos encabezada por los Embajadores Martin Huslid y Siméon Aké, enviada a Burundi en 1994[2], el Enviado Especial designado para examinar la viabilidad de una comisión de la verdad o de una comisión judicial de averiguación en Burundi en 1995[3], y la Comisión Internacional de Investigación sobre el asesinato del Presidente de Burundi y las matanzas ocurridas posteriormente en 1995[4]. Por último, la cuarta comisión, la Comisión internacional de investigación sobre las violaciones de los derechos humanos cometidas en Burundi desde el 21 de octubre de 1993, integrada por 13 expertos en derechos humanos, fue establecida por diversas organizaciones no gubernamentales, a solicitud de la Liga Burundiana de Derechos Humanos (ITEKA)[5].

19. Aunque diferían en algunos aspectos, las cuatro comisiones compartían las características siguientes:

a) Su competencia material y temporal se limitaba a los acontecimientos ocurridos en 1993, a saber, el golpe de Estado y el asesinato del Presidente Ndadaye y las matanzas que tuvieron lugar posteriormente, y que sólo eran los más recientes de los sangrientos ciclos de violencia que habían sacudido a Burundi durante cuatro decenios de conflicto étnico;

b) Si bien algunos informes, en particular el informe Whitaker y el de los Embajadores Siméon Aké y Martin Huslid, mencionaban brevemente el genocidio

---

[2] De conformidad con una nota del Presidente del Consejo de Seguridad (S/26757) y atendiendo a una solicitud formulada por el Gobierno de Burundi, el Secretario General decidió enviar a Burundi una Misión Preparatoria de determinación de los hechos con el mandato de investigar el golpe de Estado y las matanzas de octubre de 1993. El informe de la Misión Preparatoria fue presentado al Secretario General el 20 de mayo de 1994 (Informe de los Embajadores Siméon Aké y Martin Huslid: S/1995/157, de 24 de febrero de 1995).

[3] Tras una declaración del Presidente del Consejo de Seguridad (S/PRST/1995/13) en que se proponía crear una comisión internacional de investigación en Burundi, el Secretario General encargó a su Enviado Especial, el Sr. Pedro Nikken, la tarea de investigar la posibilidad de establecer una comisión de la verdad para resolver el problema de la impunidad en Burundi. El informe del Sr. Nikken figura en el documento S/1995/631, de 28 de julio de 1995.

[4] En su resolución 1012 (1995), de 28 de agosto de 1995, el Consejo de Seguridad pidió al Secretario General que estableciera una comisión internacional de investigación, con el mandato siguiente: a) determinar los hechos relativos al asesinato del Presidente de Burundi el 21 de octubre de 1993, a las matanzas que tuvieron lugar subsiguientemente y a otros actos graves de violencia posteriores; b) recomendar medidas de orden jurídico, político o administrativo, según correspondiera, después de consultar con el Gobierno de Burundi, así como medidas encaminadas a someter a la justicia a las personas responsables de dichos actos, para impedir que se repitieran actos semejantes a los que habría de investigar la comisión y, en general, poner fin a la impunidad y fomentar la reconciliación nacional en Burundi. El informe de la Comisión figura en el documento S/1996/682, de 22 de agosto de 1996.

[5] Comisión internacional de investigación sobre las violaciones de los derechos humanos cometidas en Burundi desde el 21 de octubre de 1993: informe final, 5 de julio de 1994.

de los hutus cometido en 1972[6], la determinación de derecho de que se había cometido genocidio en Burundi sólo se hacía respecto de las masacres de tutsis cometidas en 1993[7];

c) Las cuatro comisiones reconocieron que llevar a cabo una investigación de la verdad histórica sin exigir responsabilidades no bastaría para erradicar la impunidad. Según el Enviado Especial, Sr. Pedro Nikken:

> Una “verdad” objetivamente establecida, pero carente de consecuencias y de esperanzas, es extremadamente peligrosa en el contexto actual del país. Se estimularía el sentimiento de impunidad de quienes escaparan a la acción de la justicia lo que, de algún modo, los invitaría a la reincidencia (S/1995/631, párr. 18);

d) Por último, no se dio efecto jurídico ni práctico a ninguna de sus recomendaciones y ninguno de los órganos de las Naciones Unidas, ni siquiera el que había solicitado su establecimiento, adoptó medida alguna al respecto.

20. En una sociedad profundamente dividida según el origen étnico, en un país donde las matanzas interétnicas ocurridas en 1965, 1972, 1988, 1991 y 1993 forman parte del mismo conjunto de hechos, la limitación del mandato de un órgano de investigación a un ciclo único de masacres, y lo que es aún peor, el hecho de que sólo estas últimas resultaran calificadas de actos de genocidio, provocó que muchos en Burundi consideraran sus conclusiones una relación parcial y prejudicial de los hechos, que hacía caso omiso de los sufrimientos de todo un grupo étnico, que por lo demás era el más numeroso del país. En una sociedad en la que el “genocidio” no constituye solamente una calificación en derecho de un delito, sino una declaración política[8], que entraña atribuir la culpa a todo un grupo étnico, el informe de 1996

---

[6] El informe Whitaker era un informe temático sobre la cuestión de la prevención y sanción del crimen de genocidio (E/CN.4/Sub.2/1985/6, de 2 de julio de 1985). Entre otros ejemplos de genocidio cometidos en el siglo XX, el informe citaba “la matanza de los hutus por los tutsis en Burundi en 1965 y 1972”, en la que “el Gobierno minoritario tutsi liquidó primero a los dirigentes hutus en 1965, y más tarde, en 1972, exterminó entre 100.000 y 300.000 hutus” (nota 15, párr. 24). La masacre de los hutus que tuvo lugar en 1972 también se citaba como ejemplo de genocidio cometido contra un grupo protegido que constituía la mayoría numérica en un país (párr. 30). El informe de los Embajadores Siméon Aké y Martin Huslid mencionaba la “represión de índole genocida” de los hutus, que apuntó muy particularmente a la élite y a los dirigentes del momento y del futuro (párr. 36).

[7] La Comisión Internacional de Investigación de 1995 llegó a la conclusión siguiente:

> La Comisión considera que las pruebas son suficientes para determinar que se realizaron actos de genocidio contra la minoría tutsi en Burundi el 21 de octubre de 1993 y en los días siguientes, por instigación y con la participación de determinados funcionarios y dirigentes hutus del FRODEBU a nivel comunal.
>
> La Comisión considera que las pruebas de que dispone son insuficientes para determinar si esos actos de genocidio fueron o no fueron planificados u ordenados por dirigentes a nivel superior.

(S/1996/682, párrs. 483 y 484).

[8] El Acuerdo sobre un Pacto de gobierno concertado en 1994 entre las fuerzas de cambio democrático (los partidos de la mayoría) y los partidos políticos de la oposición sobre el reparto de poder prevé en su artículo 36 lo siguiente:

> Se solicita recurrir ... a una misión de investigación judicial internacional, compuesta por personalidades competentes y neutrales, para investigar el golpe de Estado del 21 de octubre de 1993, *lo que los interlocutores políticos han convenido en denominar genocidio* sin perjuicio del resultado de las investigaciones nacionales e internacionales independientes ... (la cursiva es nuestra) (A/50/94-S/1995/190, anexo).

causó disensión en la sociedad burundiana y contribuyó a crear la percepción de que la comunidad internacional estaba prejuiciada. La convocatoria a establecer una comisión de investigación cuya jurisdicción temporal abarque más de cuatro decenios de la historia reciente de Burundi es por tanto un llamado a mantener la imparcialidad en el recuento de la verdad histórica y a examinar las masacres de 1993 desde una perspectiva histórica. También constituye una exhortación a reconocer que los miembros de todos los grupos étnicos fueron en diferentes momentos víctimas y autores de los mismos crímenes.

21. La misión se empeñó en explicar a sus diversos interlocutores que, incluso si se estableciera la comisión con el mandato de investigar cuatro decenios de conflictos cíclicos, no puede de modo alguno suponerse que hará una determinación judicial de que en Burundi se cometió genocidio y que fue cometido por todos y contra todos los grupos étnicos. No obstante, muchos de los interlocutores de la misión no quedaron convencidos.

IV. Posibles limitaciones de la competencia temporal de la comisión

22. De conformidad con su mandato, la misión examinó la posibilidad de circunscribir la competencia temporal de dicha comisión a hechos o períodos determinados. Con algunas excepciones, como es el caso del Accord-cadre pour la restauration d'un État de droit au Burundi, una agrupación política predominantemente tutsi, los dirigentes de todos los partidos políticos y de la sociedad civil de diversos orígenes étnicos opinaron que no debía circunscribirse la jurisdicción temporal de la comisión, aunque en sus investigaciones debería centrarse en hechos específicos, en particular, en las matanzas ocurridas en 1965, 1972, 1988, 1991 y 1993. Respecto de la fecha límite de la jurisdicción temporal de la comisión, muchos expresaron la opinión de que debería ser la fecha de su establecimiento y, en todo caso, posterior a 2000, para incluir las masacres perpetradas después de la firma del Acuerdo de Arusha, sobre todo la matanza de 183 civiles ocurrida en Itaba, provincia de Gitega, el 9 de septiembre de 2002.

23. La misión está convencida de que, para asegurar que la labor de una comisión internacional tenga un valor añadido, su competencia temporal debe extenderse después de los acontecimientos de 1993 e incluir todo el período posterior a la independencia[9].

De manera análoga, en el artículo 3 del protocolo I del Acuerdo de Arusha se dispone lo siguiente:

> … sin perjuicio de los resultados y las conclusiones de la Comisión Internacional Judicial de Investigación y la Comisión nacional de la verdad y la reconciliación … *las Partes reconocen* que desde la independencia se han perpetrado actos de genocidio, crímenes de guerra y otros crímenes de lesa humanidad contra las comunidades étnicas tutsi y hutu en Burundi (la cursiva es nuestra).

[9] La Comisión Internacional de Investigación de 1995 subrayó la necesidad de examinar el conflicto étnico de Burundi en su perspectiva histórica y formuló la siguiente recomendación:

> Si se decide constituir un órgano jurisdiccional internacional respecto de los actos de genocidio cometidos en Burundi … la investigación no debería limitarse a los actos cometidos en octubre de 1993, sino que también debería hacerse extensiva a otros actos cometidos anteriormente, con objeto de determinar si constituyeron asimismo actos de genocidio y, en caso de considerarse así, identificar a los responsables y procesarlos. Debería prestarse especial atención a los acontecimientos que tuvieron lugar en 1972, año en que, según todos los informes, se hizo una labor sistemática de exterminio de todos los

Tiene también la convicción de que si la comisión ha de tener una competencia temporal que abarque más de cuatro decenios, debe cambiar su carácter de comisión de investigación judicial. La labor de una comisión de investigación judicial que practique investigaciones penales exhaustivas sobre la responsabilidad penal individual de las personas que presuntamente fueron responsables de las masacres cometidas desde 1962, en todo el territorio del país y sin una estrategia de acusación que oriente las investigaciones, sería prolongada y costosa y su volumen de trabajo, excesivo. Además, no hay garantías de que el valor probatorio de sus conclusiones sea admisible en un tribunal, ya sea nacional o internacional. En los procedimientos seguidos por las Naciones Unidas para establecer comisiones de investigación y otros mecanismos judiciales de rendición de cuentas, se ha determinado, por consideraciones de orden práctico, que la competencia temporal se limite a un acontecimiento, conflicto o período de duración relativamente breve. Sin embargo, por otra parte, las comisiones de la verdad y la reconciliación que han recibido asistencia de las Naciones Unidas han tenido como característica común una competencia temporal amplia[10].

24. Si se modificara la naturaleza de la comisión internacional judicial y pasara a ser un mecanismo de búsqueda de la verdad, tendría que reevaluarse su relación con la comisión nacional de la verdad y la reconciliación prevista en el Acuerdo de Arusha y en la Ley sobre el establecimiento de una comisión de la verdad y la reconciliación.

V. La comisión nacional de la verdad y la reconciliación y su relación con la comisión internacional de investigación judicial

25. A la comisión nacional de la verdad y la reconciliación prevista en el Acuerdo de Arusha se le atribuían funciones de investigación, arbitraje y reconciliación y de esclarecimiento de la historia. Las facultades en materia de investigación que cabría otorgarle en virtud del artículo 8 del protocolo I del Acuerdo de Arusha se describían en términos casi idénticos a las de la comisión internacional judicial, como se indica a continuación:

> La Comisión esclarecerá y determinará la verdad sobre los graves actos de violencia cometidos durante los conflictos cíclicos que sumieron a Burundi en la tragedia desde su independencia (1° de julio de 1962) hasta la fecha de la firma del Acuerdo, calificar los crímenes y determinar las responsabilidades, así como la identidad de los autores y de las víctimas. Sin embargo, la Comisión no tendrá competencia para calificar actos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra.

hutus con cierto nivel de estudios. Nunca se procesó a nadie por la comisión de esos actos (S/1996/682, párr. 498).

[10] En el caso de Sierra Leona, la jurisdicción temporal de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación se extendió desde el inicio del conflicto en 1991 hasta la firma del Acuerdo de Paz de Lomé en 1999 (Ley de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (2000), párrafo 1 del artículo 6). En el caso de Timor-Leste, la Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación fue facultada para examinar las violaciones de los derechos humanos y otros actos delictivos cometidos en el período comprendido entre el 25 de abril de 1974 y el 25 de octubre de 1999 (Reglamento 2001/10 sobre el Establecimiento de una Comisión para la Acogida, la Verdad y la Reconciliación en Timor Oriental, artículos 13.2 y 22.1).

26. La Ley sobre la composición, organización y funciones de la comisión nacional de la verdad y la reconciliación fue promulgada el 27 de diciembre de 2004 para dar efecto a las disposiciones del protocolo en el sistema judicial de Burundi. En virtud de esta ley, se asignaba a la comisión la función de determinar la verdad sobre los actos de violencia cometidos durante el conflicto desde el 1° de julio de 1962, calificar los crímenes, excepto los actos de genocidio y los crímenes de lesa humanidad y de guerra, establecer las responsabilidades e identificar tanto a quienes los habían cometido como a sus víctimas. La comisión puede proponer medios de arbitraje y reconciliación y esclarecer la verdad. Asimismo, se le otorgan facultades ejecutivas para exigir la comparecencia de testigos y la presentación de documentos y la facultad de revisar las sentencias firmes dictadas en causas de "asesinatos y procesos políticos", con el fin de tomar las decisiones necesarias para el proceso de reconciliación de Burundi. La comisión no está facultada para conceder amnistía, pero puede determinar los "delitos de índole política" respecto de los cuales cabe adoptar una ley de amnistía.

27. La comisión estaría integrada por 25 miembros, todos de nacionalidad burundiana y con suficiente competencia. Los casos se presentarían a la comisión siguiendo un procedimiento contencioso y de carácter cuasi judicial: el "demandante" presenta su demanda; la persona sospechosa de haber cometido el delito puede ejercer su derecho de réplica; se escuchan los testimonios de los testigos; y el "demandado" o "acusado" es el último en declarar.

28. El proceso de consultas que precedió a la aprobación de la ley sobre el establecimiento de la comisión de la verdad y la reconciliación fue, en el mejor de los casos, limitado. La misión desea destacar que la celebración de consultas amplias, generales y plenamente incluyentes con todos los sectores y grupos, las organizaciones comunitarias de base, los agentes políticos y ciudadanos particulares es un requisito previo para el establecimiento de una comisión de la verdad y la reconciliación que goce de respeto y credibilidad, sin los cuales no hay muchas probabilidades de que sus conclusiones sean aceptadas por la sociedad en general. La misión considera que las sospechas arraigadas y las serias dudas expresadas por muchos de sus interlocutores sobre la credibilidad de la comisión nacional de la verdad y la reconciliación y la aceptabilidad de sus conclusiones pueden atribuirse en gran medida a la falta de un verdadero y transparente proceso de consultas y al hecho de que la comisión esté integrada completamente por burundianos.

29. Con la intención de definir las competencias respectivas de la comisión nacional de la verdad y la reconciliación y de la comisión internacional de investigación judicial, el Acuerdo de Arusha otorgó a la primera facultades para esclarecer y determinar "la verdad sobre los graves actos de violencia cometidos durante los conflictos cíclicos que sumieron a Burundi en la tragedia", añadiendo que *no tendría competencia para calificar actos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra* (la cursiva es nuestra).

30. En opinión de la misión, no está claramente definida la separación entre las funciones de las dos comisiones. Considera además que, si los delitos que son de la competencia de la comisión nacional de la verdad y la reconciliación constituían "graves actos de violencia cometidos durante los conflictos cíclicos", que por su naturaleza habían sumido a Burundi en la tragedia, no cabría sostener con seriedad que fueran otra cosa que actos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra. Por consiguiente, aunque se limitaron las facultades de la comisión de la

verdad y la reconciliación para pronunciarse sobre el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra, su jurisdicción temporal y competencia material, que incluye las facultades para practicar investigaciones, son idénticas, tanto desde el punto de vista jurídico como en la práctica, a las de la comisión internacional judicial.

31. La considerable superposición de sus mandatos, las dificultades prácticas derivadas de su funcionamiento simultáneo o sucesivo, incluso, en particular, el posible riesgo de llegar a conclusiones contradictorias, llevó a la misión a considerar la conveniencia de combinar elementos de las dos comisiones y de crear, en su lugar, una comisión de la verdad única y de composición mixta.

VI. Implicaciones de la "inmunidad provisional", su alcance y validez jurídica ante las comisiones nacional e internacional y ante los tribunales nacionales de Burundi

32. Las disposiciones sobre la amnistía figuran de manera dispersa en todo el Acuerdo de Arusha y en sus distintos protocolos, en el Protocolo de Pretoria sobre las cuestiones restantes relativas al reparto de los poderes políticos, de defensa y de seguridad en Burundi, de 2003, y en la Ley sobre inmunidad provisional de los dirigentes políticos que regresan del exilio. El Protocolo II, en el apartado c) del párrafo 2 del artículo 22, dispone que la Asamblea Nacional aprobará "las medidas legislativas que sean necesarias para conceder inmunidad temporal por lo que respecta al enjuiciamiento por delitos de carácter político cometidos antes de la firma del Acuerdo". El apartado l) del párrafo 1) del artículo 26 del protocolo III prevé lo siguiente:

> Se concederá amnistía a todos los combatientes de los partidos y movimientos políticos por los crímenes cometidos como resultado de su participación en el conflicto, *pero no por los actos de genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra* ni por su participación en un golpe de Estado (la cursiva es nuestra).

El Protocolo de Pretoria amplía el alcance de la amnistía a todos los dirigentes y combatientes del CNDD-FDD y a las fuerzas de seguridad del Gobierno de Burundi (artículo 2). Aunque se hace referencia a la "inmunidad temporal", su duración no se limita expresamente.

33. La amnistía concedida en virtud de la Ley sobre inmunidad provisional de los dirigentes políticos que regresan del exilio es limitada en el tiempo y en su alcance personal y material. La "inmunidad" respecto del enjuiciamiento abarca los crímenes cometidos desde el 10 de julio de 1962 hasta la fecha de promulgación de la Ley. Sus "beneficiarios" son los dirigentes o miembros de los partidos políticos signatarios del Acuerdo de Arusha que regresaron del exilio para participar en las instituciones de transición. Durante el período de validez de la amnistía, es decir, mientras exista el Gobierno de Transición, ningún dirigente político puede ser detenido, acusado o procesado por delitos de carácter político cometidos durante el período abarcado por la amnistía. Sin embargo, transcurrido el período de transición, todos esos dirigentes y miembros de partidos políticos pueden, en teoría, ser enjuiciados. El alcance material de la "inmunidad provisional" se extiende a los delitos cometidos por motivos políticos, aunque en gran medida éstos aún están por definir,

pero de ellos se excluyen expresamente el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra.

34. Aunque aún está por ver si se mantendrá la validez de la “inmunidad provisional” después del período de transición, por las razones que se explican más adelante, es poco probable que ello afecte a las actuaciones de la comisión nacional de la verdad y la reconciliación o la comisión internacional judicial o, en lo que a ello respecta, al proceso de enjuiciamiento ante los tribunales nacionales.

35. Aunque, en principio, las actuaciones de una comisión de la verdad y la reconciliación, en tanto mecanismo de rendición de cuentas que no tiene carácter judicial, no debían dar lugar a una declaración de amnistía, la Ley sobre el establecimiento de la comisión nacional de la verdad y la reconciliación dispone expresamente que nadie puede hacer uso de su cargo, privilegios e inmunidades ni ampararse en una amnistía concedida o en una norma de prescripción, entre otros recursos, para negarse a comparecer ante la comisión.

36. De manera similar, la amnistía no sería un impedimento para la investigación en la comisión internacional de investigación judicial debido al limitado alcance material de la amnistía y al fundamento jurídico de la comisión. Dado que se limita a delitos por motivos políticos y excluye los actos de genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra, la “inmunidad provisional” no puede ser un obstáculo para la investigación de ninguno de esos crímenes. Además, si se crea mediante una resolución del Consejo de Seguridad, la comisión internacional sería un órgano subsidiario de las Naciones Unidas y, como tal, no se vería afectado por una medida legislativa nacional, como una declaración de amnistía.

37. En la actualidad, la cuestión de la validez de la inmunidad provisional ante los tribunales nacionales de Burundi es, en gran medida, teórica. No se trata sólo de que en el país casi no existe la capacidad de enjuiciamiento para crímenes de esa complejidad, sino que, además, está en tela de juicio su competencia para procesar a los presuntos responsables en virtud de la Ley de represión de los actos de genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra. El artículo 33 de la Ley concede a la comisión internacional de investigación judicial competencia para investigar los actos de genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra cometidos desde 1962 hasta la promulgación de la Ley, y a un tribunal internacional, competencia para enjuiciarlos. Si bien, técnicamente, los tribunales nacionales siguen siendo competentes, la intención del legislador era claramente encomendar el enjuiciamiento de los crímenes pasados al tribunal internacional[11].

---

[11] En el artículo 33 de la Ley se dispone lo siguiente:

> ... la investigación y la calificación de los actos de genocidio, los crímenes de guerra y otros crímenes de lesa humanidad cometidos en Burundi entre el 1º de julio de 1962 y la promulgación de la presente ley se confiarán a la comisión internacional de investigación judicial.
>
> Si esa comisión internacional de investigación judicial determinara que ha habido actos de genocidio, crímenes de guerra y otros crímenes de lesa humanidad, además de la competencia de los tribunales nacionales, el Gobierno pedirá al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que establezca un tribunal penal internacional para juzgar y castigar a los culpables.

VII. Aplicación de las reformas jurídicas y capacidad del sistema de administración de justicia de Burundi

A. Reformas jurídicas

38. De acuerdo con su mandado, la misión evaluó los avances realizados en la aplicación de las reformas judiciales previstas en el Acuerdo de Arusha y la capacidad del sistema judicial de Burundi para llevar ante la justicia a los autores de los actos de genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra de forma imparcial, justa y eficaz.

39. Entre las reformas legislativas, judiciales e institucionales previstas en el Acuerdo de Arusha[12], cabe citar las siguientes:

a) La promulgación de leyes para reprimir y sancionar los actos de genocidio, los crímenes de guerra y otros crímenes de lesa humanidad;

b) El establecimiento de un observatorio nacional para la prevención y erradicación del genocidio, los crímenes de guerra y otros crímenes de lesa humanidad;

c) La reforma del aparato judicial a todos los niveles, entre otras cosas, para corregir los desequilibrios étnicos y las disparidades entre los géneros allí donde existan;

d) La reforma del Consejo Superior de la Magistratura, el órgano disciplinario superior de la judicatura, para garantizar su independencia y la del sistema judicial en su totalidad;

e) La modificación del Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código Civil y otras leyes que pudiera ser necesario modificar;

f) La organización de un programa de capacitación judicial, entre otras cosas, mediante la creación de una escuela nacional de la magistratura;

g) El fomento del equilibrio étnico y la paridad entre los géneros en el sector judicial de Burundi, entre otras cosas, mediante la contratación y el nombramiento, la creación de centros de capacitación para los funcionarios del sistema judicial y la mejora de la categoría y los procedimientos de promoción interna de los jueces;

h) La adopción de medidas para luchar contra la corrupción en todos sus aspectos, en particular la aplicación de medidas legislativas contra la corrupción, la creación de órganos de supervisión y la mejora de las condiciones laborales en el sector judicial;

i) La facilitación de los recursos necesarios al sector judicial para que éste pueda cumplir sus responsabilidades de forma imparcial e independiente.

40. Particularmente importante es la disposición del párrafo 10 del artículo 17 del protocolo II, en que se alienta a la cooperación internacional en la mejora y la reforma del sistema jurídico: “Se pedirá a los juristas extranjeros, incluidos antiguos ciudadanos burundianos que vivan fuera del país, que contribuyan a la reforma del sistema judicial. El Gobierno de Transición puede nombrar a cualquiera de esas personas para ocupar cargos judiciales, con miras a fomentar la confianza en el poder

[12] Protocolo I, artículo 6 y párrafo 18 del artículo 7, y protocolo II, artículo 17.

judicial." Al recomendar el establecimiento de un mecanismo judicial de rendición de cuentas para enjuiciar a los autores de los crímenes cometidos, la misión tomó nota de esta disposición que expresa la disposición del Gobierno de acoger a juristas extranjeros en su sistema de tribunales nacionales.

B. Aplicación de las reformas jurídicas

41. Para aplicar las reformas legislativas que se exigen en el Acuerdo de Arusha, el Gobierno de Burundi ha promulgado una serie de leyes, en particular las siguientes:

a) **La Ley No. 004, de 8 de mayo de 2003, de represión de los actos de genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra**. En ella se tipifican los actos de genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra, se encomienda su investigación y enjuiciamiento a la comisión internacional de investigación y al tribunal internacional para Burundi, respectivamente.

b) **La Ley No. 1/014, de 22 de septiembre de 2003, sobre la creación de un observatorio nacional para la prevención y la erradicación del genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad y de exclusión**. El Observatorio Nacional se concibió como un mecanismo de alerta temprana y un órgano de supervisión de los procesos nacionales que pueden generar violencia entre las distintas etnias para así prevenir la recurrencia del genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad y luchar contra la impunidad. Sin embargo, aún no se ha nombrado a los 45 miembros del Observatorio Nacional.

c) **La Ley No. 1/015, de 22 de septiembre de 2003, por la que se concede a los tribunales superiores competencia en materia de lo penal**. En virtud de esa ley, se descentraliza la jurisdicción penal de los tribunales de apelación y se da competencia a los tribunales superiores (*Tribunaux de grande instance*) para que conozcan, en primera instancia, de los casos penales punibles con cadena perpetua o la pena capital. La transferencia de la competencia en materia penal de los tres tribunales de apelación (que celebran sesiones en Bujumbura, Gitega y Ngozi) a los 17 tribunales superiores redujo considerablemente el volumen de casos ante los tribunales de apelación e introdujo, de hecho, el derecho de apelación. Además, brindó la oportunidad de corregir el desequilibrio étnico en los tribunales superiores mediante la contratación y la promoción, como se dispone en el Acuerdo de Arusha. Tras la promulgación de la Ley, 70 jueces hutus de los tribunales de primera instancia (*Tribunaux de résidence*) fueron ascendidos a los tribunales superiores.

d) **La Ley No. 007, de 30 de junio de 2003, relativa a la organización y el funcionamiento del Consejo Superior de la Magistratura**. De acuerdo con la Constitución de transición, el Consejo Superior de la Magistratura supervisa la administración de justicia, vela por la independencia del poder judicial y es la más alta autoridad disciplinaria. Sin embargo, aún no se ha nombrado a los 17 miembros del Consejo.

42. La aplicación de las reformas jurídicas ha sido parcial y se ha retrasado. En líneas generales, se consideraba que las reformas judiciales se efectuaban con la aprobación de la ley correspondiente y se prestó poca atención a las modalidades de aplicación. En muchos sentidos, se limitó, pues, a un ejercicio de legislación. Con la excepción de la Ley por la que se concede competencia en materia de lo penal a los tribunales superiores y la subsiguiente promoción colectiva de los jueces hutus, son

pocas las reformas jurídicas o institucionales que se han aplicado realmente. Cuando sí se han aplicado, sus efectos sobre la capacidad del sistema judicial y de administración de justicia de Burundi para juzgar de forma imparcial e independiente han sido limitados.

C. Situación del poder judicial

43. En su evaluación, si bien poco exhaustiva, de la situación del poder judicial de Burundi y de la capacidad de su sistema de administración de justicia para investigar y enjuiciar a los autores de actos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, la misión se centró en los siguientes indicadores: 1) la disponibilidad de recursos (financieros, materiales y humanos); 2) la situación de la magistratura, su independencia y composición étnica, las condiciones que deben reunir los jueces y las condiciones de empleo; y 3) la capacidad de investigación y enjuiciamiento.

1. Disponibilidad de recursos

44. En el sector de la administración de justicia, los recursos financieros, materiales y logísticos son prácticamente inexistentes y la infraestructura es mínima. El Palacio de Justicia de Bujumbura cuenta con dos salas; una de ellas se rota entre el Tribunal de Apelación y el Tribunal Supremo, la otra la utiliza el Tribunal Superior. Además, falta el material de oficina más elemental: papel, mobiliario, máquinas de escribir y medios de transporte. Las leyes se publican en el Boletín Oficial con mucho retraso y solamente en francés (cuando el kirundi es, con mucho, la lengua más hablada en el país). A las bibliotecas de los distintos tribunales se envían unos cuantos ejemplares de las leyes pero, aparte de eso, éstas no se hallan de ningún otro modo disponibles para el público. Los fallos no se publican de manera sistemática; el último se publicó hace ocho años.

2. Situación de la magistratura

45. Los recursos humanos son igualmente escasos en todo el sector de la administración de justicia, tanto en términos cuantitativos como de capacitación adecuada. El problema radica en gran medida en los bajísimos sueldos, que favorecen la corrupción. A la escasa remuneración se debe también la fuga de cerebros y el éxodo de muchos jueces que abandonan el sistema de administración de justicia para dedicarse a otros trabajos lucrativos, en particular, en organizaciones no gubernamentales, organismos de las Naciones Unidas y el sector privado.

46. En un sistema en que los jueces son escasos, están mal remunerados y mal formados, aún son menos los que poseen la capacitación jurídica necesaria. A falta de una escuela nacional de la magistratura, la oficina local del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Burundi lleva más de un decenio reforzando el poder judicial mediante un programa de asistencia judicial (que proporciona abogados internacionales para apoyar a los fiscales y abogados defensores locales) y organizando seminarios y cursos de capacitación para los miembros del cuerpo de policía, los jueces civiles y militares, los fiscales, los secretarios judiciales y las autoridades penitenciarias.

47. Este poder judicial, escasamente capacitado, con un volumen de trabajo excesivo y unos recursos insuficientes, es, además, vulnerable a la interferencia política de los poderes ejecutivo y legislativo. A pesar de las disposiciones constitucionales sobre la independencia del poder judicial, la población en general percibe al poder

judicial como parcial, con prejuicios étnicos y dependiente desde el punto de vista político.

48. La falta de independencia en el poder judicial se ve agravada por el hecho de que, en su composición, sigue estando dominado por los tutsis, y los miembros de etnia hutu que ejercen una profesión jurídica representan una minoría desdeñable. No obstante, la misión reconoce que se están haciendo esfuerzos para corregir el desequilibrio étnico. En la actualidad, los jueces de etnia hutu son mayoría en los tribunales de primera instancia (*Tribunaux de résidence*), en los que no es necesario tener un título universitario en derecho para ser nombrado juez. Con la promoción de 70 jueces de los tribunales de primera instancia a los tribunales superiores, la composición étnica de estos últimos ha cambiado. No obstante, harán falta unos cuantos años más para capacitar a los jueces recién nombrados. El Tribunal Supremo y el Tribunal de Apelación siguen siendo de mayoría tutsi y, en el Tribunal Constitucional creado recientemente, cuatro de los siete magistrados son de etnia hutu[13]. El predominio de los tutsis en los tribunales burundianos, especialmente en las instancias superiores, es parte atribuible a la falta de igualdad en el acceso a la formación jurídica. Sin embargo, en gran medida se debe a que, en las masacres de 1972, muchos de los intelectuales, especialistas, estudiantes, alumnos de secundaria y profesionales del derecho hutus fueron un objetivo específico. Con la exterminación de toda una generación de abogados hutus, en la generación siguiente de hutus había poco interés por iniciar estudios de derecho.

49. En este contexto, caracterizado por un sistema de administración de justicia que, en gran medida, es débil y que funciona mal, los procesos contra los autores de las masacres y de otras violaciones graves de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario bien no se han instruido o bien son demasiado largos y, en la mayoría de los casos, violan de manera flagrante los derechos más elementales de los acusados. El sistema de justicia burundiano imparte, en muchos sentidos, una justicia selectiva o de *doble rasero*. Si bien nunca se llevó a nadie ante la justicia por la matanza de al menos 80.000 civiles hutus en 1972, tras el golpe de Estado de 1993 y las masacres posteriores se practicaron diligentemente detenciones de civiles hutus a gran escala.

3. Capacidad de investigación y enjuiciamiento

50. Los defectos que caracterizan a la judicatura son endémicos en todo el sector de administración de justicia, en particular, en la policía judicial (*Police judiciaire des parquets*), encargada de llevar a cabo las investigaciones de los delitos. La falta de recursos financieros y humanos (la policía judicial sólo cuenta con 142 agentes), de material de oficina y de medios logísticos y de transporte dificulta enormemente la realización de una investigación penal, que se basa casi exclusivamente en pruebas testificales, así como la comparecencia de los testigos en los tribunales y la ejecución de las sentencias. Como sucede en todos los demás órganos del sistema judicial, los investigadores de la policía judicial carecen de la cualificación y la capacitación necesarias.

[13] También se intentó poner fin a la disparidad entre los géneros. Ahora que más mujeres acceden a la profesión jurídica, hay mujeres en todos los tribunales, incluidos el Tribunal de Apelación, el Tribunal Supremo, en el que cuatro de los nueve magistrados son mujeres, y el Tribunal Constitucional, en el que dos de los siete magistrados, incluida la Presidenta, son mujeres.

51. En el marco de su evaluación global del sistema de administración de justicia, la misión visitó la cárcel de Mpimba, donde fue testigo del enorme hacinamiento y las duras condiciones de reclusión. Con más de 2.500 reclusos, de los que más de 1.000 se encuentran a la espera de juicio, la cárcel de Mpimba, que tiene una capacidad máxima para 800 personas y es la de mayor seguridad de Burundi, ya no puede absorber más detenidos.

52. Por todos esos motivos, el sistema de justicia de Burundi no ha logrado ganarse el respeto y la confianza de la población. Muchos burundianos han perdido la confianza en el poder judicial y en su capacidad para hacer justicia y brindar una protección básica. La misión está convencida de que su capacidad para tramitar causas complejas por actos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra es prácticamente nula.

VIII. Recomendaciones

53. Al considerar las modalidades para establecer un mecanismo de rendición de cuentas para que en Burundi se aclare la verdad, se investiguen los crímenes y se lleve a los autores, ante la justicia, la misión ha tenido en cuenta el Acuerdo de Arusha, las necesidades y expectativas de los burundianos, la capacidad del sistema de administración de justicia de Burundi, los principios y prácticas establecidos de las Naciones Unidas y la viabilidad y factibilidad de las soluciones propuestas. En consecuencia, la misión recomienda un enfoque en dos fases: el establecimiento de un mecanismo de rendición de cuentas no judicial en forma de una comisión de la verdad, y el establecimiento de un mecanismo de rendición de cuentas judicial en forma de una sala especial dentro del sistema de tribunales de Burundi.

54. La misión reconoce que el doble mecanismo que propone se aparta de la letra, aunque no del espíritu, del Acuerdo de Arusha. Al mismo tiempo, está convencido de que el establecimiento de las dos comisiones en paralelo, como se prevé en el Acuerdo de Arusha, llevaría, casi con toda seguridad, a la superposición de jurisdicciones, conclusiones contradictorias, desperdicio de recursos y, lo que es más importante, tal vez margine a la comisión nacional de la verdad y la reconciliación.

A. Una comisión nacional de la verdad de composición mixta

55. Al concebir las modalidades de un mecanismo de rendición de cuentas no judicial, la misión tomó en cuenta la promulgación de la Ley sobre la composición, organización y funciones de la comisión nacional de la verdad y la reconciliación y la necesidad de evitar la creación y el funcionamiento de dos comisiones prácticamente idénticas, una nacional y otra internacional. Así pues, ha optado por una única comisión de la verdad que combine elementos de ambas. El fundamento jurídico de la comisión de la verdad propuesta sería una ley nacional, ya sea mediante la modificación de la ley actual o con la promulgación de una nueva ley. En este sentido, la comisión seguiría siendo de carácter nacional; sin embargo, su composición sería mixta, pues incluiría miembros internacionales y nacionales, siendo los primeros la mayoría. Una comisión de la verdad con un componente internacional importante aumentaría su objetividad, imparcialidad y credibilidad y, al mismo tiempo, fomentaría un sentimiento de “pertenencia” nacional mediante la participación de los burundianos en el esclarecimiento de la verdad histórica y la búsqueda de la

reconciliación nacional. Las modalidades de la comisión de la verdad propuesta se basarían en los principios siguientes:

a) El marco jurídico para el establecimiento de la comisión de la verdad sería una ley nacional y un acuerdo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Burundi. En la ley nacional se establecería la competencia material temporal y personal de la comisión, sus facultades y competencias y su relación con la sala especial y, en el acuerdo entre las Naciones Unidas y el Gobierno, se establecerían las condiciones para la cooperación de las Naciones Unidas en la creación y el funcionamiento de la comisión. La ley nacional se adjuntaría al acuerdo y formaría parte integrante de éste.

b) De conformidad con el Acuerdo de Arusha, la comisión estaría encargada de determinar los hechos, las causas y la naturaleza del conflicto de Burundi, calificar los crímenes cometidos desde que el país accedió a la independencia en 1962 e identificar a los autores de los actos de genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra cometidos en los distintos ciclos del conflicto.

c) Al proponer una comisión mixta integrada por miembros nacionales e internacionales, la misión es plenamente consciente de las profundas divisiones étnicas en el seno de la sociedad burundiana y de la desconfianza mutua entre los dos grupos étnicos que la componen. Por ello, propone que, al elegir a los miembros burundianos de la comisión, se tenga especial cuidado en garantizar que sean conocidos por su integridad, objetividad e imparcialidad y reconocidos en Burundi como personas que están más allá de la división étnica.

d) La relación entre la comisión de la verdad y la sala especial dependería del orden en que se creen, y las modalidades de su colaboración se determinarán en consecuencia en el instrumento constitutivo de cada uno de los mecanismos. No obstante, cabe esperar que, debido a sus menores necesidades de recursos humanos y financieros, la comisión de la verdad será la primera en establecerse. El establecimiento rápido de la comisión permitirá garantizar que, para cuando se cree la sala especial, los resultados de las investigaciones realizadas por la comisión se puedan facilitar al fiscal que actuará ante la sala especial. De todos modos, es bastante probable que, al menos por un tiempo, ambos mecanismos funcionen de manera simultánea.

e) En el período en que funcione simultáneamente, las modalidades de cooperación podrían incluir la remisión de causas de la comisión a la sala especial y el intercambio de información, material probatorio y, en su caso, de servicios, conocimientos y experiencias. La misión recuerda que, en el caso de Sierra Leona y Timor-Leste, el funcionamiento simultáneo de una comisión de la verdad y la reconciliación y un tribunal nacional o internacional dio lugar a una necesidad similar de determinar la relación entre los dos mecanismos de rendición de cuentas, uno judicial y otro no judicial, apoyados por las Naciones Unidas.

56. Basándose en la experiencia previa y, en particular, en las actuaciones de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sierra Leona, que contó con la asistencia de las Naciones Unidas, la misión recomienda una estructura y una composición más racionalizadas como base para determinar las necesidades financieras, logísticas y de personal de la comisión de la verdad de Burundi:

a) La misión considera que el número de miembros de la comisión (25) previsto en la Ley sobre el establecimiento de la comisión nacional de la verdad y la

reconciliación es excesivo y recomienda que la comisión de la verdad que ha propuesto esté integrada por cinco miembros, tres internacionales y dos nacionales.

b) Deberá designarse un secretario ejecutivo encargado de la administración de la comisión, así como personal administrativo de apoyo.

c) Las actividades básicas de la comisión correrían a cargo de dos dependencias: una dependencia de instrucción encargada de investigar los crímenes e identificar a los autores, y una dependencia de investigación encargada de determinar las causas y los hechos del conflicto y la naturaleza de los crímenes cometidos en los diferentes ciclos de violencia. Ambas dependencias serían de composición mixta y tendrían un importante componente internacional. En cada una de las dependencias trabajarán investigadores, expertos forenses, historiadores, especialistas en ciencias políticas y otros expertos, según corresponda. Si bien la investigación de la comisión de la verdad no sería una investigación penal ni judicial, los investigadores realizarían sus actividades de recopilación de información respetando plenamente los derechos de los testigos y las debidas garantías procesales.

d) La comisión establecería su oficina principal en Bujumbura, así como una serie de oficinas regionales por todo el país. Se le proporcionaría mobiliario, material de oficina y de mantenimiento, servicios generales y servicios públicos y medios de transporte y comunicación.

e) Con arreglo al derecho internacional, el Gobierno de Burundi será responsable de la seguridad y la protección del personal de las Naciones Unidas y demás personal internacional de la comisión. No obstante su voluntad declarada de hacerlo, la capacidad del Gobierno para cumplir sus obligaciones internacionales es limitada. Por ese motivo, la comisión establecería una oficina de seguridad encargada de la protección del material, el personal y las instalaciones de forma coordinada con el Gobierno y las autoridades locales. Aunque las medidas de seguridad concretas se habrán de determinar en el momento en que se establezca la comisión, se prevé que la seguridad interna en sus instalaciones correrá a cargo de guardias de seguridad contratados por la comisión o proporcionados a ella, y que de la seguridad externa se encargará el Gobierno. Hará falta una guardia personal para los miembros de la comisión, y se proporcionarán escoltas para los investigadores que viajen de misión por el país. Dadas las circunstancias, también se deberá proporcionar una protección adecuada a los testigos. En función de las necesidades de seguridad en el momento de su creación, cabría considerar la posibilidad de ampliar el mandato de la operación de las Naciones Unidas en Burundi para que se encargara de la seguridad de la comisión y la sala especial.

f) Aunque llegado el momento de crear la comisión de la verdad se prepararían unas estimaciones de costos más detalladas, la misión observa que los costos financieros de una estructura similar para la Comisión de la Verdad y la Reconciliación para Sierra Leona ascendieron a 6 millones de dólares.

B. Una sala especial del sistema de tribunales de Burundi

57. Al considerar la posibilidad de establecer un mecanismo judicial de rendición de cuentas para Burundi, la misión ha examinado los distintos tribunales establecidos por las Naciones Unidas o que cuentan con su asistencia, su personalidad jurídica y mecanismo financiero, su eficiencia y rentabilidad y el legado que han dejado,

basándose en la experiencia adquirida en el decenio que las Naciones Unidas llevan trabajando por promover la justicia y el Estado de derecho.

58. Los dos tribunales especiales internacionales para la ex Yugoslavia y Rwanda, que fueron los primeros tribunales penales internacionales creados por una resolución del Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, son órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad, financiados en su totalidad mediante cuotas de los Estados Miembros. Los gastos que ha conllevado su funcionamiento desde su creación en 1993 y 1994, sus largos procesos y su emplazamiento fuera del país en que se cometieron los crímenes fueron algunos de los factores que llevaron a la misión a no recomendar un tribunal especial internacional semejante para Burundi.

59. Un tribunal internacional de otro tipo es el Tribunal Especial para Sierra Leona, creado mediante un acuerdo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Sierra Leona y financiado inicialmente mediante contribuciones voluntarias. A diferencia de los tribunales especiales para la ex Yugoslavia y Rwanda, el Tribunal Especial para Sierra Leona se encuentra en el país en que se cometieron los crímenes, pero no forma parte del sistema de tribunales de Sierra Leona. Tras un déficit de financiación en su segundo año de funcionamiento se solicitó una subvención limitada que la Asamblea General aprobó en su resolución 58/284, de 8 de abril de 2004.

60. La decisión de la misión de recomendar la creación de una sala especial dentro del sistema de tribunales de Burundi se basa en el modelo de la Sala de Crímenes de Guerra que se está creando en el Tribunal Estatal de Bosnia y Herzegovina. Con ello, ha optado por un mecanismo de rendición de cuentas judicial no sólo ubicado en el país, sino además integrado en el sistema de tribunales de Burundi (un “tribunal dentro de otro tribunal”), para así fortalecer el sector de la administración de justicia desde el punto de vista de los recursos materiales y humanos, dejando un legado de jueces, fiscales, abogados defensores capacitados y administradores de los tribunales con experiencia.

61. La sala especial que se establezca en el sistema de tribunales de Burundi como un “tribunal dentro de otro tribunal” tendría competencia para enjuiciar a los máximos responsables de los actos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra cometidos en Burundi. Su competencia temporal estaría limitada a etapas concretas del conflicto e incluiría, como mínimo, los acontecimientos ocurridos entre 1972 y 1993, ambos años inclusive.

62. El fundamento jurídico para la creación de la sala especial y la legislación aplicable que regiría su funcionamiento sería la legislación burundiana, con las modificaciones necesarias para asegurar un juicio justo y el cumplimiento de las debidas garantías procesales. Sin embargo, para que las Naciones Unidas colaboren en la creación de la sala especial, en el instrumento constitutivo se deberá excluir la posibilidad de imponer la pena capital y se deberá declarar nula para la sala especial toda amnistía concedida para los actos de genocidio, los crímenes de lesa humanidad o los crímenes de guerra.

63. Las Naciones Unidas y el Gobierno concertarán un acuerdo para determinar las condiciones de la cooperación de las Naciones Unidas en la creación y el funcionamiento de la sala especial, al que se adjuntará la ley por la que se establezca la sala especial.

64. La sala especial constará de una cámara de primera instancia y una cámara de apelaciones, compuestas de tres y cinco jueces, respectivamente.

65. La composición de la sala especial sería mixta, con una mayoría de jueces internacionales y un fiscal y un secretario internacionales. La fiscalía y la sección de administración incluirían un elemento internacional considerable.

66. Dada la infraestructura disponible en el Palacio de Justicia de Bujumbura, el Gobierno deberá proporcionar instalaciones adicionales que, en su caso, la sala especial deberá acondicionar.

C. Mecanismo financiero

67. La comisión de la verdad y la sala especial se crearán mediante legislación nacional. Así pues, no serán órganos de las Naciones Unidas y lo normal es que no se financien mediante cuotas. Sin embargo, dadas las circunstancias de Burundi, el establecimiento de cualquier mecanismo de rendición de cuentas tendrá que depender enteramente de la financiación internacional, ya sea mediante contribuciones voluntarias o, al menos en parte, mediante cuotas. Si bien, a estas alturas, es prematuro evaluar las necesidades financieras y de otro tipo de la comisión de la verdad y la sala especial, la misión desea subrayar que la decisión de establecer uno de los mecanismos o ambos se debe tomar teniendo plenamente en cuenta los costos financieros que ello implica y la necesidad de garantizar un funcionamiento viable y sostenido. En este sentido, la misión desea reiterar la petición que el Secretario General hace en su informe sobre el Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos, de 23 de agosto de 2004:

> Todo mecanismo financiero futuro [...] deberá constituir la fuente segura y continua de recursos necesarios para nombrar oficiales y funcionarios, contratar servicios, adquirir equipo y apoyar las investigaciones, las instrucciones y los procesos y hacerlo de manera expedita. Por consiguiente, en estos casos también es necesario recurrir a las cuotas. No se puede permitir que el funcionamiento de los órganos judiciales dependa enteramente de los altibajos de la financiación voluntaria. (S/2004/616, párr. 43)

IX. Observaciones

68. Habiendo recibido el mandato de estudiar la conveniencia y viabilidad de establecer una comisión internacional de investigación judicial a petición del Gobierno de Burundi, la misión está convencida de la necesidad de que se establezca una comisión, aunque no tiene por qué tener la forma solicitada. La misión, abordando el establecimiento de la justicia y el Estado de derecho en Burundi después del conflicto desde un “enfoque holístico” e integrado, propone que se establezcan un mecanismo para esclarecer la verdad de forma objetiva, imparcial y creíble y una sala especial dentro del sistema de tribunales de Burundi para mejorar la capacidad del sector de la administración de justicia y dejar un legado de normas internacionales de justicia y una generación de jueces, fiscales, abogados defensores y personal administrativo de los tribunales capacitados. El establecimiento del doble mecanismo de rendición de cuentas debe enmarcarse, pues, dentro del contexto general de la reforma judicial y la creación de capacidad en Burundi y realizarse de forma complementaria a las iniciativas de promoción de la justicia y el Estado de derecho.

69. La presencia de la Operación de las Naciones Unidas en Burundi (ONUB) ofrece una oportunidad excepcional para que las Naciones Unidas participen en el restablecimiento de la paz, el fomento de la reconciliación nacional y el logro de la justicia. Es también en este contexto que tanto la ONUB como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se deben embarcar, en el marco de sus respectivos mandatos de conformidad con la resolución 1545 (2004) del Consejo de Seguridad, en el establecimiento y funcionamiento de la comisión internacional de la verdad y el fortalecimiento de la capacidad del sector de la administración de justicia en Burundi.

70. El Consejo de Seguridad ha afirmado en repetidas ocasiones la vital importancia de que las propias partes burundianas se adhieran al proceso para hacer frente a las terribles repercusiones de la impunidad. En varias ocasiones, ha expresado su buena voluntad y disposición para contribuir a las actividades encaminadas a acrecentar la capacidad de Burundi de promover el respeto de las normas relativas a los derechos humanos y el Estado de derecho y poner fin a la impunidad (S/PRST/2003/4). En su informe, la misión del Consejo de Seguridad al África central, realizada en junio de 2003, recomendó que el Consejo de Seguridad prestara asistencia a Burundi para terminar con la impunidad y que examinara atentamente la petición del Gobierno de crear una comisión internacional de investigación judicial con arreglo a lo dispuesto en el Acuerdo de Arusha (S/2003/653, párr. 44).

71. Al recomendar que las Naciones Unidas y el Gobierno de Burundi firmen un acuerdo relativo a las condiciones de la cooperación de las Naciones Unidas en el establecimiento y funcionamiento de los dos mecanismos de rendición de cuentas, la intención de la misión es asegurarse de que el Gobierno asuma su responsabilidad de colaboración, en particular respecto a la entrega de los acusados a petición de la sala especial, como un compromiso internacional y demuestre su voluntad política de poner fin a la impunidad y de llevar a los culpables ante la justicia.

72. A la luz de las afirmaciones y las declaraciones de intención del Consejo, la misión considera que las Naciones Unidas no pueden seguir estableciendo comisiones de investigación y luego pasar por alto sus recomendaciones sin que ello suponga una merma considerable de la credibilidad de la Organización en su labor de promoción de la justicia y del Estado de derecho. Por ello, la misión considera que ahora hace falta adoptar un enfoque integral para la búsqueda de la verdad y la justicia en Burundi.

73. A diferencia del Acuerdo de Arusha, que prevé dos vías independientes, la nacional y la internacional, la misión propone una iniciativa de colaboración en la que la comunidad internacional preste asistencia y el Gobierno de Burundi siga siendo el responsable en última instancia de poner fin a la impunidad y restaurar el Estado de derecho.

74. Este informe, presentado en respuesta a la petición del Consejo de Seguridad de que se estudie la conveniencia y viabilidad de establecer una comisión internacional de investigación judicial para Burundi, es el primer paso de un proceso en dos fases destinado a establecer en Burundi mecanismos de rendición de cuentas, uno judicial y otro no judicial. Si el Consejo acepta esta propuesta, debería encomendar al Secretario General que entable negociaciones con el Gobierno de Burundi en relación con la aplicación práctica de la propuesta de establecer la comisión de la verdad y la sala especial.

75. En la segunda fase, y mientras se realice el proceso de negociación con el Gobierno, se llevaría a cabo un proceso de consultas amplio, genuino y transparente con toda una serie de agentes nacionales y representantes de la sociedad civil en general, con miras a garantizar que, dentro del marco jurídico general para el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas judiciales y no judiciales que sean aceptables tanto para las Naciones Unidas como para el Gobierno, se tengan en cuenta las opiniones y los deseos del pueblo de Burundi.